ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN — POLONIA

VOL. XL, 31 SECTIO G 1993

Instytut Administracji i Prawa Publicznego UMCS
Zakład Teorii Organizacji i Kierownictwa

Marian ZDYB

Interes jednostki a interes publiczny (społeczny). Konflikt interesów

The Individual's Interest and the Public Interest.
A Conflict of Interests

Kategoria interesu społecznego (publicznego) jako kategoria nie w pełni autonomiczna rodzi się jako efekt uspołecznienia człowieka, skierowania jego osobowego „ja" na społeczeństwo, jest więc związana z faktem życia człowieka w określonej społeczności. Można więc powiedzieć, że w sferze np. materialnego prawa administracyjnego wektor interesu społecznego (publicznego) może, chociaż nie musi być wypadkową interesów jednostkowych. Wypadkowość nie oznacza jednak tożsamości. Tożsamość w tym zakresie oznaczać musiałaby automatyzm myślenia wszystkich jednostek, co byłoby nie do pogodzenia z podmiotowością i osobowością jednostki ludzkiej. Osobowość i podmiotowość jednostki ludzkiej zakłada też odrębność poszczególnych jednostek, także w ich publicznym wyrażaniu się.

Każda jednostka ma swoistą osobowość somatyczną – biologiczną i własną – nietożsamą z innymi – osobowość psychiczną: z indywidualną świadomością i samoświadomością; z indywidualnym informacyjnym, fronetycznym czy pojetycznym sposobem poznawania rzeczywistości; z indywidualną formą dokonywania operacji na sensach; z własną zdolnością rozumowego ujmowania całokształtu zjawisk składających się na życie publiczne. Ma też własne, indywidualne doświadczenia i twórcze wizje dotyczące jego indywidualnej egzystencji, wreszcie odrębne od innych zdolności do wartościowania własnych myśli, czynów i decyzji, połączone z uświadomieniem sobie własnej odpowiedzialności. W kręgu katolickiego systemu wartości nie jest możliwe i nie może być możliwe oderwanie problematyki podmiotowości, osobowości a także wolności od personalistycznie ujmowanej odpowiedzialności. Człowiek ma też indywidualną godność i indywidualne poczucie własnej wartości, a przeto i wartości innych osób. Częścią składową osobowości człowieka jest też jego autonomia, wolność i wolna wola oraz zdolność samostanowienia i uświadamiania sobie granic własnej wolności[1]. Ma

---

[1] M. Wyrzykowski: *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 51.

też jednostka własną osobowość etyczną, która wyraża się w: a) fakcie, że człowiek jest jednostką wartościującą i sam ma poczucie własnej wartości; b) w konkretnych ocenianych moralnie aktach woli; c) w scaleniu określonych wartości moralnych z odpowiadającymi im powinnościami; d) w dążeniu do urzeczywistnienia jakiegoś wzorca osobowego[2]. Wszystkie te elementy rzutują na sposób interpretacji własnej sytuacji prawnej.

Ustawodawca stanowiąc normy materialnego prawa administracyjnego nie zawsze jest w stanie określić treść interesów prawnych jednostek tak, aby w pełni oddawała istotę ich pragnień – i to nie tylko ze względu na to, że musi godzić różne interesy jednostkowe, ale też dlatego, że musi znaleźć ich wspólny wyznacznik i wspólną formułę, a poza tym określić coś, co z normatywnego punktu widzenia jest wspólną wartością. Wchodzi tu bowiem w grę nie tylko trudność w wychwyceniu ich istoty i wyciągnięciu przed nawias wartości wspólnych, ale i fakt, że chodzić tu będzie czasem o wartości ponadjednostkowe nie w tym sensie, że wspólne, ale w takim znaczeniu, które poza tę wspólność wychodzi. Owa nietożsamość interesów jednostkowych i społecznych ma więc dość często swoje podłoże w faktycznych stosunkach społecznych. Ustawodawca wybiega poza faktyczne stosunki społeczne i tworzy, przynajmniej w pewnym sensie, model życia publicznego. Jest to model przynajmniej w części sztuczny, jest bowiem wytworem (odwołującej się wprawdzie do rzeczywistości społecznej) wyobraźni ustawodawcy. W takiej sztucznej konstrukcji przynajmniej teoretycznie możliwe jest wytworzenie idealnego modelu prawa eliminującego konflikty. Takie idealne sztuczne modele funkcjonowania prawa nigdy jednak nie istniały. Stwierdzenie więc E. Iserzona, że „...istnieje domniemanie prawne nie podlegające obaleniu, że norma prawna stwarza harmonię między interesem powszechnym a indywidualnym"[3], mogłoby mieć sens jedynie w odniesieniu do absolutnie sztucznej konstrukcji i przy założeniu istnienia idealnego ustawodawcy. Teza E. Iserzona mogłaby być z logicznego punktu widzenia częściowo zasadna, ale tylko wtedy, gdy uzna się, że:

a) Ustawodawca zabezpiecza tylko (albo przede wszystkim) te interesy jednostkowe, które są słuszne ze społecznego punktu widzenia, a więc są niejako funkcją interesu społecznego. Cała więc normatywna płaszczyzna, w której egzystują obok siebie (albo zachodzą na siebie) interes społeczny i prawny interes jednostki tworzyć może swoistą harmonię, która nie oznacza wcale tożsamości jednego i drugiego rodzaju interesów.

b) Filozofia systemu administracyjnego prawa materialnego zasadza się na założeniu, że interes społeczny to także (w pewnym sensie) interes pojedynczego człowieka, że prawo administracyjne jest czymś co nakazuje działania słuszne z punktu widzenia jednostki. Tak oczywiście rzecz może wyglądać przy logiczno-uniwersalistycznej wizji modelu prawa administracyjnego.

Faktycznie relacje interes jednostki – interes społeczny na gruncie prawa administracyjnego rzadko dadzą się rozpatrywać w kategoriach tożsamości i bezkonfliktowości.

---

2 T. Bigo: *Kontrola uznania administracyjnego*, [w:] Sprawozdania Wrocławskiego Towarzystwa Naukowego, 14 a, 1959.

3 R. Klein: *Zum verwaltungsrechtlichen Ermessenbegriff*, 1957.

Przez konflikt rozumie się w nauce prawa administracyjnego „taki układ wzajemnych wartości (lub potrzeb), w których wartości te wykluczają się, bądź też realizacja jednych utrudnia realizację innych"[4]. To niewątpliwie trafne określenie istoty konfliktu interesów odnosi się do pewnego typu realizacji, lecz trafniejsze wydaje się posłużenie terminem „nietożsamości". Możemy go użyć dla przyrównania treści składających się na obie kategorie interesów. Tożsamość (nietożsamość) jest kategorią stopniowalną. Można więc mówić o różnym stopniu tożsamości interesu jednostki i społecznego, poczynając od sytuacji, gdzie pokrywają się (pełna tożsamość), poprzez różne formy większej lub mniejszej dysharmonii – aż do sytuacji, gdzie interes jednostki utrudnia realizację interesu społecznego albo mamy do czynienia ze wzajemnym wykluczaniem się, czyli konfliktem interesów (zupełna nietożsamość).

Nietożsamość interesów niekoniecznie musi oznaczać konfliktowość w sferze prawa. W praktyce występują bowiem nie tylko sytuacje przeciwstawienia, tożsamości i mniejszej lub większej dysharmonii, ale i takie, gdzie interes jednostki jest niejako równoległy do interesu społecznego[5]. Myślę, że chociażby z tego względu nie można formułować tezy, że interes społeczny pochłania interes jednostki („interes indywidualny jest realizowany tylko o tyle, o ile mieści się w interesie społecznym"[6] – twierdzi T. Kuta), bo takie sformułowanie prowadzi do uznania interesu społecznego za kategorię autonomiczną, a w dalszej perspektywie do odrzucenia jakiejkolwiek sprzeczności w myśl jakiejś bzdurnej idei „o jedności moralno-politycznej" czy innej absurdalnej tezy, do której przyporządkowuje się nie tylko prawo, ale i jego wykładnię.

Dysharmonia pomiędzy prawnym interesem w sferze materialnego prawa administracyjnego jednostki a interesem społecznym (w skrajnej postaci będzie to konflikt) może mieć różne źródła. Otóż:

1. Nie ma systemów prawnych absolutnie spójnych. Idealny model systemu prawa administracyjnego jest utopią. Nie sądzę nawet, żeby istniała potrzeba odwoływania się do idealnych, sztucznych konstrukcji, rodzą one bowiem z jednej strony – pokusę totalizmu, a z drugiej – ustatyczniają stosunki społeczne, które i tak poprzez mniejszą lub większą statyczność norm prawa administracyjnego czynią stosunki prawne mniej wrażliwymi od faktycznych stosunków społecznych, relatywizują bowiem zjawiska społeczne do pewnego schematu wyrażonego w normach prawnych.

Mówiąc więc o spójności systemu prawa administracyjnego, należałoby mówić o optymalizacji systemu norm ze względu na tę cechę. Racjonalny ustawodawca powinien dążyć do optymalnej racjonalności w tym zakresie[7].

2. Sprzeczność interesów jednostki i interesu społecznego wynikać może z faktu istnienia w ramach konkretnego unormowania konfliktu natury aksjologicznej. Chodzi tu oczywiście o konflikt niezamierzony i niezawiniony przez usta-

---

[4] Wyrzykowski: *Pojęcie interesu* ..., s. 24.

[5] J. Schmidt-Salzer: *Der Beurteilungsspielraum der Verwaltungsbehörden*, Berlin 1968, s. 13-16; K. E. Turreg: *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, Berlin 1962, s. 28-29.

[6] F. Tazner: *Das freie Ermessen der Verwaltungsbehörden*, Wien 1924, s. 29-30.

[7] M. Kloepfer, M. Malorny: *Öffentliches Recht*, Düsseldorf 1979.

wodawcę. Ustawodawca statuując pozycję prawną jednostki musi rozstrzygać spory pomiędzy różnymi wartościami, nie może wyzwolić się od aliansów, musi też niejednokrotnie szukać kompromisu pomiędzy wartościami biegunowo odmiennymi, a wręcz przeciwstawnymi. Chcąc np. podjąć próbę normatywnego zabezpieczenia jakiejś wolności, musi z drugiej strony zabezpieczyć taki układ stosunków publicznych, aby ta jednostkowa wolność nie unicestwiała wolności innych. Kompromis z reguły oznacza ustępstwo. W wyniku tych ustępstw tworzy się rozwiązanie nie zawsze optymalne.

Gdy chodzi o kompromis pomiędzy wartościami, które są wyrazem i symbolizują wolności jednostkowe oraz wartościami, które są symbolem pewnych konieczności warunkujących ład publiczny (stąd potrzeba ograniczenia tych pierwszych) istotne znaczenie ma fakt czy wartości niezbędne dla ładu publicznego stają się podstawą tego co określamy interesem społecznym, czy też nie (a więc, czy nie stają się samoistnym źródłem interesów aparatu władzy). Władza w tym ostatnim przypadku stara się ograniczyć wolności jednostkowe i interesy obywateli, nie ze względu na potrzebę ładu publicznego i interesu społecznego, ale ze względu na własne interesy. Tak jest zwłaszcza w modelach uniwersalistycznych (totalitarnych). Odnoszące się do konstrukcji państwa prawnego twierdzenie, że państwo (w rozumieniu aparat państwowy) nie ma własnych interesów[8], w modelu totalitarnym nie znajduje potwierdzenia, albowiem aparat państwowy nie tylko dla zabezpieczenia ładu publicznego i interesów społecznych, ale i dla zachowania własnej władzy tworzy koncepcję interesów ponadjednostkowych, które w takim układzie odniesienia są interesami aparatu władzy. Stąd pojawiła się w latach 80-tych zdecydowana krytyka niektórych kompromisów, jak chociażby tych, które zawierały ustawy: z 29 III 1962 r. o zgromadzeniach[9] (aktualnie obowiązuje już nowa ustawa z 5 VII 1990 r. – Prawo o zgromadzeniach), ustawa z 9 IV 1969 r. o zezwoleniach na publiczną działalność artystyczną, rozrywkową i sportową[10], czy ustawa o kontroli publikacji i widowisk[11] (uchylona ustawą z 11 IV 1990 r. o uchyleniu ustawy o kontroli publikacji i widowisk, zniesieniu organów tej kontroli oraz zmianie ustawy – Prawo prasowe[12]). Żądano zniesienia cenzury (co zostało już uczynione), wolności zgromadzeń bez administracyjnej reglamentacji (albo przy ograniczeniu jej do minimum) itd. W większości przypadków nie były to żądania odstąpienia od kompromisów w ogóle na rzecz jednej z przeciwstawnych wartości, ale żądania sprowadzenia go do niezbędnych

---

[8] Patrz m.in. Bigo: *op. cit.*; W. Lang, A. Delorme: *Z zagadnień tzw. swobodnego uznania*, „Państwo i Prawo" 1957, nr 4-5; M. Mincer: *Uznanie administracyjne*, Toruń 1978; M. Mincer: *Pojęcie uznania administracyjnego*, „Państwo i Prawo" 1976, nr 3; J. Nowacki: *Dwa rozumienia swobodnego uznania administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego", Łódź 1973; J. Nowacki: *Problem analogii z przepisów o swobodnym uznaniu*, „Studia Prawno-Ekonomiczne", t. X, 1973; K. Nowacki: *Kontrola decyzji opartych na uznaniu administracyjnym*, Wrocław 1979; T. Zieliński: *Problem swobodnego uznania w prawie pracy*, „Państwo i Prawo" 1961, nr 11; M. Zimmermann: *Pojęcie administracji publicznej a swobodne uznanie*, Poznań 1959.

[9] M. Wyrzykowski: Glosa do wyroku NSA z 11 II 1981 r. (SA 233/81), OSPiKA 1981, z. 11.

[10] M. Mincer: Glosa do wyroku NSA z 1 III 1983 r. (I SA 108/83), OSPiKA 1983, z. 12, poz. 216.

[11] J. Łętowski: Glosa do wyroku NSA z 19 V 1982 r. (SA/P 31/82), OSPiKA 1983, z. 7-8; glosa do wyroku NSA z 11 VI 1981 r. (SA 829/81), OSPiKA 1982, z. 1-2.

[12] Dz. U. nr 29, poz. 173.

i koniecznych ram, które wynikają z idei życia publicznego w demokratycznym państwie prawnym. Zasada, tyle państwa ile jest niezbędne, w ramach państwa prawnego jest pewnym istotnym kierunkowskazem przy kompromisach tego typu. Rezygnacja z jakiejś nadzwyczajnej administracyjnej reglamentacji, np. wolności słowa itd., nie oznacza w państwie prawnym jednostronnego rozstrzygnięcia konfliktu na rzecz wolności czy interesów jednostkowych kosztem interesu publicznego. Państwo prawne konstytuuje bowiem cały szereg innych instrumentów cywilnoprawnych (np. ochrona dóbr osobistych), prawnokarnych i administracyjnoprawnych, które mogą tworzyć bariery przed nadużywaniem wolności i interesów jednostkowych.

Budowanie aksjologicznych postaw relacji interes jednostkowy – interes społeczny rodzi cały szereg niebezpieczeństw mogących być zarzewiem konfliktu między nimi. Oczywiście nie chodzi tu tylko o konflikty wynikające ze sprzeczności pomiędzy normami prawnymi, ale i konflikty będące następstwem kompromisów w ramach normy prawnej czy jakiegoś wycinka regulacji prawnej. Istotne znaczenie w takim układzie odniesienia ma też i to, czy ustawodawca podejmując ochronę wartości istotnych z punktu widzenia interesów jednostkowych, i – ustanawiając w związku z tym prawo – traktuje je jako regułę czy też wyjątek od reguły (i wtedy inna wartość jest wartością podstawową). Ograniczenia praw podstawowych i wyrosłych na ich gruncie interesów prawnych jednostki mogą być oczywiście koniecznością, ale jednocześnie będą stanowić wyjątek od reguły, która ustanawia ochronę prawną jakiejś podstawowej wartości. W sytuacji więc, gdy istnieje norma prawna ustanawiająca regułę i jednocześnie przewiduje się wyjątki od tej reguły, to wyjątki te powinny być wyraźnie normatywnie określone. W przypadku wątpliwości, co do treści wyjątków normatywnych, winno obowiązywać domniemanie tłumaczenia ich na korzyść treści stanowiących regułę. Brak precyzji w określeniu wyjątków od reguły, kształtującej korzystną z punktu widzenia interesów jednostkowych sytuację prawną, jest dość często źródłem dysharmonii a nawet konfliktów pomiędzy interesem jednostki i treścią interesu społecznego widzianego przez pryzmat organu stosującego prawo (organu administracji).

3. Przyczyną dysharmonii pomiędzy oboma rodzajami interesów mogą być też różnego rodzaju wadliwości formalne: sprzeczność formalna w ramach systemu norm prawnych itd. Siłę oddziaływania tego typu sprzeczności można ograniczyć poprzez zastosowanie odpowiednich dyrektyw dotyczących budowy normy prawnej oraz wykładni[13]. Doktryna wypracowała cały szereg dyrektyw, które mogą osłabić albo wyeliminować wadliwości tego typu.

4. Istotne znaczenie dla nietożsamości interesu jednostkowego i społecznego może mieć okoliczność, że decyzje prawotwórcze są decyzjami podejmowanymi w warunkach niepewności. Stopień niepewności, w zależności od natury regulowanej materii, może być różny. Efektem niepewności może być niezgodność unormowań z powszechnie akceptowanymi ocenami i wartościami tkwiącymi w świadomości społecznej. Stanowienie prawa wymaga „...wiedzy o związkach między działaniami alternatywnymi a ich społecznymi skutkami, wiedzy o uwarun-

---

[13] Z. Janowicz: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1987, s. 249.

kowaniach i prawidłowościach działania prawa w społeczeństwie, wreszcie wiedzy dotyczącej techniki formułowania prawa"[14]. Możliwości ustawodawcy w tym zakresie są ograniczone przez różne czynniki, w tym też przez naturalną niedoskonałość ustawodawcy. Relatywizacja wiedzy na temat normowanego zjawiska do możliwości ustawodawcy, konieczność syntezy celów określanych jako nie tylko ilościowo ale i jakościowo – mogą stanowić także o podłożu dysharmonii. Tę dysharmonię mogą pogłębiać organy stosujące prawo, rezygnując z proobywatelskiego nastawienia stosunku do materialnego prawa administracyjnego na rzecz wyłącznie instrumentalnego jego traktowania.

5. Można byłoby zgodzić się z E. Iserzonem, że w optymalnym modelu prawa administracyjnego sprzeczność: interes jednostki – interes społeczny ma tylko charakter subiektywny[15] (oczywiście przy całym szeregu dodatkowych zastrzeżeń, o których była już mowa), innymi słowy, że nie ma problemu. Faktycznie jednak to co Iserzon nazywa „subiektywnością" przybiera dość często postać reguły. Absolutna racjonalność i doskonałość ustawodawcy, absolutnie doskonałe metody wykładni prawa i absolutna uczciwość i doskonałość organów stosujących prawo, z przyczyn, o których pisałem wcześniej, są fikcją. Faktycznie we wszystkich fazach zarówno tworzenia, jak i stosowania prawa, mamy do czynienia tylko ze względną obiektywnością i względną racjonalnością. Pewien margines subiektywizmu odnosić należałoby nie tylko do jednostki, ale i do organów prawotwórczych i organów stosujących prawo. Treść bowiem rozwiązań normatywnych uzależniona jest i zrelatywizowana do informacyjnych, intelektualnych i instrumentalnych możliwości ujmowania pewnych zjawisk. Można więc mówić co najwyżej o względnym obiektywizmie podmiotów tworzących prawo i jeszcze „bardziej" względnym w przypadku organów administracji.

Niewątpliwie istotne znaczenie w tym zakresie ma występowanie sfery nieostrości. Jest ona szersza niż to się wydaje. Niewiele bowiem jest pojęć w sferze materialnego prawa administracyjnego, posiadających jednoznaczną treść, pozwalającą uznać te pojęcia za niewzruszalne i jednobrzmiące aksjomaty. Aksjomatyzacja prawa administracyjnego jest niemożliwa, albowiem stosunki publicznoprawne rzadko dadzą się wyrazić w kategoriach ilościowych. Większość sformułowań ma jakościową strukturę wymagającą ocen, wartościowania, wykładni itd. Zresztą przesadne próby aksjomatyzacji, standaryzacja normowanych wartości albo przesadna kazuistyka niosłyby za sobą nie mniejsze niebezpieczeństwo niż niedookreśloność. Postęp cywilizacyjny nieść może potrzebę zmiany treści nawet wartości podstawowych z punktu widzenia życia publicznego. Taka zmiana powodować może nawet, że „...zmienia się istniejące w środowisku zapatrywanie co do tego, co należy do zakresu prawa"[16].

Zmiany w sferze materialnego prawa administracyjnego to nie tylko zmiana norm, w tym sensie, że jedna norma przestaje obowiązywać a zaczyna obowiązywać inna, ale także zmiana w treści normatywnej (sfera myślowa)[17]. W związku

---

[14] Z. Leoński: Glosa do wyroku NSA z 23 III 1983 r. (II SA 129/83), OSPiKA 1983, z. 11, poz. 247.

[15] Patrz: Orzeczenie SN z 15 II 1973 r. (II CR 711/72), [w:] *Funkcjonowanie administracji w świetle orzecznictwa*, Warszawa 1977, t. V, wraz z glosą E. Ochendowskiego.

[16] Z. Janowicz: *op. cit.*, s. 249.

[17] M. Mincer: Glosa do wyroku NSA z 1 III 1983 r. (I SA 108/83), OSPiKA 1983, z. 12, poz. 216, s. 512.

z tym „...stała aksjomatyka dla wartościowania nie są tu chyba osiągalne”[18]. Ustawodawcy, aby w sferze życia publicznego uniknąć ciągłych zmian w sferze obowiązywania norm prawnych, przy równoczesnej trosce o adekwatność i aktualność treści chronionych wartości, stosują dość często instytucję jawnych i ukrytych odesłań pozasystemowych[19]. Chodzi tu o odesłania do norm, reguł i zasad nie będących normami prawnymi (np. normy moralne, zasady prakseologiczne itd.). Dzięki takim odesłaniom prawo staje się bardziej elastyczne i wrażliwe na zmiany w sferze rozumienia treści wartości prawnie chronionych[20]. Odesłania takie stwarzają niejako możliwość korygownia treści normatywnych interesów jednostki czy treści interesu społecznego, których przedmiotem są wartości trudno wyrażalne w języku prawnym, bądź podlegające częstym zmianom (np. normom wiedzy). Dzięki odesłaniom może zostać przesunięta granica, przynajmniej logicznej niesprzeczności, pomiędzy interesem jednostki a interesem społecznym. Odesłania pozwalają także uniknąć przelegalizowania, a poza tym niektóre z pojęć niedookreślonych znajdują poza prawem swój substrat treściowy, przez co swoboda organu stosującego prawo zostaje zawężona. Z przelegalizowaniem możemy mieć m.in. do czynienia wtedy, gdy ustawodawca, w obawie przed dowolnością administracji przy interpretowaniu prawa, będzie starał się niektóre normy, reguły i zasady pozasystemowe ująć w kształt normy prawnej bez rozważenia możliwości i skutków takiej transformacji. Niektóre z norm pozasystemowych nie dadzą się wyrazić w języku prawnym, inne zaś, np. normy wiedzy (prawidłowości naukowe) ze względu na ich specyfikę i dynamikę nie powinny być ujmowane w normatywne formuły.

Nieuwzględnienie wymienionych okoliczności może nieść za sobą zarzewie dość istotnego konfliktu, nie tyle pomiędzy normatywnie wyrażonym interesem społecznym i tak samo zakreślonym interesem jednostki, co pomiędzy tymi interesami wyartykułowanymi przez normy prawne, a interesami realnymi, powstałymi też ze względu na te wartości. Będzie to konflikt pomiędzy normatywnym określeniem treści wartości chronionych przez prawo a faktycznymi treściami tychże wartości. Mógłby to być, np. konflikt pomiędzy normą wiedzy normatywnie wyrażoną a aktualną, najnowszą normą wiedzy. Dla powagi prawa administracyjnego istotne jest, aby wartości, które ono chroni miały treści jak najbardziej odpowiadające społecznym odczuciom i społecznej ich aktualności.

6) Konfliktogenna może być sama natura normowanego zjawiska społecznego. Niewątpliwie do bardzo konfliktogennych należała sfera reglamentacji artykułów deficytowych, problematyka ochrony środowiska, planowania przestrzennego, ochrony spokoju i porządku publicznego, ubezpieczeń społecznych, prawa lokalowego, a przede wszystkim płaszczyzna styku wolności obywatelskich i reglamentacyjnej działalności państwa.

W związku z rodzeniem się gospodarki rynkowej pojawi się także problem relacji interes jednostki – interes społeczny ze względu np. na prawo konkurencji czy prawo konsumenta. Nie ulega wątpliwości, że nowy model gospodarczy prze-

---

[18] *Op. cit.*, s. 512.

[19] *Op. cit.*, s. 512.

[20] Z. Janowicz: *op. cit.*, s. 252.

niesie bardziej punkt ciężkości w ocenie relacji interes jednostki – interes społeczny na normy prawa cywilnego.

Mówiąc o dysharmonii czy nawet konflikcie na linii interes społeczny – interes jednostki, należy mieć na uwadze szerokie rozumienie pojęcia interes społeczny. To zastrzeżenie jest niezbędne, albowiem konflikt ten może oznaczać konflikt: interes jednostki – interes społeczny w znaczeniu ogólnonarodowym, ale może też (w związku z powołaniem samorządu terytorialnego) oznaczać konflikt: interes jednostki – interes publiczny gminy, czy konflikt: interes jednostki – interes grupowy (np. jakiejś organizacji posiadającej osobowość prawną itd.). Uniwersalistyczne pojmowanie roli państwa przyzwyczaiło nas do łączenia relacji interes jednostki – interes publiczny ze stosunkiem jednostka – państwo. Faktycznie jednak w związku z powołaniem samorządu terytorialnego może zaistnieć taka sytuacja, że np. interes jednostki pozostaje w harmonii z interesem ogólnopaństwowym, ale jednocześnie koliduje z interesem publicznym gminy. Istnieje więc możliwość kolizji pomiędzy interesem gminy a interesem ogólnopaństwowym. Nie można wykluczyć sytuacji, w której jednostka będzie potrzebowała ochrony przed „demokracją lokalną". Pojawi się też problem ochrony interesów jednostkowych przed ekspansywnym oddziaływaniem w imię interesów publicznych gminy, ze względu właśnie na interes publiczny ogólnopaństwowy. Kategoria interesu społecznego ogólnonarodowego może być w związku z tym kategorią chroniącą prawne interesy jednostki przed nadużywaniem kategorii lokalnego interesu społecznego. Możliwość wystąpienia tego problemu ustawodawca przewidział w art. 101 ustawy o samorządzie terytorialnym („Każdy czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą rady gminnej, może – po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego"). Ustawodawca wprawdzie nie używa pojęcia interes publiczny ogólnopaństwowy, a unormowanie dotyczy w zasadzie problemu praworządności działania organów samorządu terytorialnego, ale nie ulega wątpliwości, że tego typu reakcja podyktowana była troską o poszanowanie interesów jednostki wynikających z ustawy, co w demokratycznym państwie prawnym jest wartością społeczną (interesem społecznym) o znaczeniu ogólnopaństwowym (ponadlokalnym).

Generalizując należałoby podkreślić, że nie można przyjąć tezy, że istotą stosunków obywatel – organ administracji jest brak konfliktu na linii prawny interes jednostki – interes społeczny albo pełna tożsamość obu interesów. Nie można też przyjąć odwrotnej reguły. Oba rozwiązania byłyby bowiem poważnym uproszczeniem życia publicznego opartego na prawie. Nie można prawa administracyjnego odrywać od wartości, którym ono służy i od konkretnych sytuacji prawnych, nie można też – tak jak się to często zdarza – zakładać istnienia konfliktu jako pewnika, bez wskazania podstawy źródła rozbieżności, ani ujmować pojęcia interesu społecznego w kategoriach „najwyżej ocenianych aspiracji, dążeń i najgłębszej wiary"[21]. To ostatnie bowiem podejście prowadzi do ujęcia relacji interes społeczny – interes jednostki w kategoriach ich zespolenia, co w gruncie rzeczy mniej oznacza tożsamość, a bardziej po prostu nadrzędność in-

[21] *Op. cit.*, s. 252.

teresu społecznego, który „pożera" interesy jednostkowe. Stanowisko takie prezentował marksizm, odwołując się przede wszystkim do poglądów Lenina w tym zakresie[22]. Nieobce było ono także polskiej doktrynie prawa administracyjnego[23]. Uniwersalizacja czy też aksjomatyzacja w tej materii nie wydaje się wskazana ani możliwa, albowiem „...interes publiczny (społeczny) nie ma generalnego wszechobejmującego znaczenia opisowego: jego znaczenie opisowe jest w poważnym stopniu związane z kontekstem społecznym i politycznym. Interes społeczny wymaga ciągłej redefinicji, ciągłej analizy i nieustannie nowego wartościowania i oceniania w niekończącym się procesie dokonującym się wieloma kanałami i mechanizmami natury politycznej, organizacyjnej, poprzez strukturę organów państwa, strukturę administracji, niezależne ośrodki opiniotwórcze, wreszcie poprzez judykaturę, zarówno sądów powszechnych, jak i sądów administracyjnych i trybunałów konstytucyjnych"[24].

Odrzucenie jakiegoś uniwersalistycznie pojmowanego aksjomatu normatywnego wyrażającego normatywną, generalną treść interesu publicznego, oznacza, że „pojęcie to nabiera pełnej treści dopiero przez zestawienie z prawem poszczególnej jednostki, jako namiastki wszelkiej społeczności"[25] i dopiero wtedy można stwierdzić, czy istnieje konflikt pomiędzy interesem jednostki a interesem społecznym, czy też nie istnieje, innymi słowy, jaki jest stopień tożsamości obu interesów i jak ewentualną dysharmonię czy nawet konflikt rozwiązać z zastosowaniem przede wszystkim zasad określonych dla postępowania administracyjnego.

SUMMARY

The relation between the individual's legal interest and the public interest has long been the object of animated discussion and numerous controversies. It has often been presented in terms of dominance of one over the other (identity of conflict). Such situations occur very infrequently. Non-identity need not, however, mean conflict even if there is disharmony between the two. This disharmony can be due to many factors: incoherence of the legal system, conflicts of axiological nature, faults of the formally binding legal order, a law-making decision taken under conditions of uncertainty and the fact that the legislator himself does not always behave in a rational way. Conflict can also be caused by blurred and imprecise legal formulations. However, full axiomatization of public law is not possible. A specific instrument of making the law versatile can be extrasystemic transmission. Regardless of the presented causes of conflict in the relationship between the individual's interest and the public interest, the nature itself of the regulated phenomenon can produce conflicts, especially under conditions of free market. The foregoing remarks should not, however, mean that essence of the relationship between the individual and a state administrative agency is a conflict, just as they do not mean, assuming the full subjectivity of the individual, that there is complete identity in this relationship, the more so that public interest is not a homogeneous category (local interest, national interest, etc.) Thus, a reference system of that kind requires considerable prudence in drawing various conclusions.

---

[22] T. Bigo: *op. cit.*, s. 55.

[23] M. Mincer: *Uznanie administracyjne...*, s. 63.

[24] S. Kasznica: *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1947, s. 134.

[25] E. Iserzon, J. Starościak: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, wzory, formularze*, wyd. IV, 1970, s. 50.

ANNALES UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA

Nakład 300+25 egz., ark. wyd. 24.0, ark. druk. 20.25. Oddano do składu w marcu 1993 r., wydrukowano w maju 1993 r. Skład: "Morpol", Lublin, Pl. Litewski 2, druk: ZPU "Tekst", Lublin, ul. 1 Maja 51.

Adresse:

UNIWERSYTET MARII CURIE-SKŁODOWSKIEJ
BIURO WYDAWNICTW
Plac Marii
Curie-Skłodowskiej 5 POLOGNE 20-031 LUBLIN